

平成26年9月10日判決言渡

平成24年（行ウ）第78号 行政財産使用不許可処分取消等請求事件（第1事件）

平成25年（行ウ）第80号 行政財産使用不許可処分取消等請求事件（第2事件）

平成26年（行ウ）第65号 組合事務所使用不許可処分取消等請求事件（第3事件）

## 主 文

- 1 大阪市長が、平成▲年3月11日付けで原告P1に対し大阪市指令総務第6号をもってなした別紙物件目録(1)記載の行政財産の使用許可申請を不許可とした処分を取り消す。
- 2 大阪市長が、平成▲年3月11日付けで原告P2に対し大阪市指令総務第7号をもってなした別紙物件目録(2)記載の行政財産の使用許可申請を不許可とした処分を取り消す。
- 3 大阪市長が、平成▲年3月11日付けで原告P3に対し大阪市指令総務第8号をもってなした別紙物件目録(3)記載の行政財産の使用許可申請を不許可とした処分を取り消す。
- 4 大阪市長が、平成▲年3月11日付けで原告P4に対し大阪市指令総務第▲号をもってなした別紙物件目録(4)記載の行政財産の使用許可申請を不許可とした処分を取り消す。
- 5 大阪市長が、平成▲年3月11日付けで原告P5及び同P6に対し大阪市指令総務第9号をもってなした別紙物件目録(5)記載の行政財産の使用許可申請を不許可とした処分を取り消す。
- 6 被告は、原告P1、同P2、同P3及び同P4に対し、それぞれ70万円及びうち50万円に対する平成▲年2月20日から、うち10万円に対する平成▲年3月18日から、うち10万円に対する平成▲年3月11日から各支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。
- 7 被告は、原告P5及び同P6に対し、それぞれ35万円及びうち25万円に

対する平成▲年2月20日から、うち5万円に対する平成▲年3月18日から、うち5万円に対する平成▲年3月11日から各支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。

8 原告らのその余の請求をいずれも棄却する。

9 訴訟費用は、これを5分し、その4を原告らの連帯負担とし、その余を被告の負担とする。

10 この判決は、第6項及び第7項に限り、仮に執行することができる。

## 事 実 及 び 理 由

### 第1 請求

#### 1 第1事件

(1) 被告は、原告P1、同P2、同P3及び同P4に対し、それぞれ200万円及びこれに対する平成▲年2月20日から各支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。

(2) 被告は、原告P5及び同P6に対し、それぞれ100万円及びこれに対する平成▲年2月20日から各支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。

#### 2 第2事件

(1) 被告は、原告P1、同P2、同P3及び同P4に対し、それぞれ200万円及びこれに対する平成▲年3月18日から各支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。

(2) 被告は、原告P5及び同P6に対し、それぞれ100万円及びこれに対する平成▲年3月18日から各支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。

#### 3 第3事件

(1) 主文第1項ないし第5項と同旨

(2)ア 被告は、原告P1、同P2、同P3及び同P4に対し、それぞれ20

0万円及びこれに対する平成▲年3月11日から各支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。

イ 被告は、原告P5及び同P6に対し、それぞれ100万円及びこれに対する平成▲年3月11日から各支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。

## 第2 事案の概要

本件は、被告の職員が加入する労働組合、職員団体又はその連合体（以下、これらを合わせて「労働組合等」という。）である原告らが、被告の市長に対し、平成▲年度から平成▲年度の3回にわたり、市庁舎の一部を組合事務所として利用するため、その目的外使用許可を申請したところ（以下、これらの申請を「本件各申請」という。）、いずれも不許可処分を受けたことから、各不許可処分について、国家賠償法1条1項に基づき損害賠償及びこれに対する各不許可処分の日から支払済みまで年5分の割合による遅延損害金の支払を求めるとともに、平成▲年度の不許可処分について、その取消しを求める事案である。

### 1 前提事実

以下は、当事者間に争いがない事実のほか、後掲括弧内の証拠及び弁論の全趣旨により容易に認められる事実である。

#### (1) 原告ら（弁論の全趣旨）

ア 原告P2は、被告に勤務する非現業地方公務員等で組織された登録職員団体である。

イ 原告P3は、被告の現業部門に勤務し、地方公営企業等の労働関係に関する法律（以下「地公労法」という。）が準用される職員等により組織された労働組合である。

ウ 原告P4は、被告の市立小学校・特別支援学校で給食調理作業等に従事し、地公労法が準用される職員等により組織された労働組合である。

エ 原告P5（以下「P5」という。）は、被告の市立学校で管理作業等に  
従事し、地公労法が準用される職員等により組織された労働組合である。

オ 原告P6（以下「P6」という。）は、同P5の組合員に加えて、地方  
公務員法が適用される職員により組織されたいわゆる混合組合である。

カ 原告P1は、上記原告らに加えて、P7、P8、P9等により組織され  
た労働組合及び職員団体の連合体である。

(2) 原告らによる被告の本庁舎の使用

原告P1、同P3及び同P2は、被告の現本庁舎（以下「市本庁舎」と  
いう。）の第1期工事が完了した昭和57年1月から平成▲年3月31日ま  
で、原告P4、同P5及び同P6は、平成18年8月27日から平成▲年3  
月31日まで、被告から、毎年度に市本庁舎地下1階の一部（各原告の使用  
分は別紙物件目録記載のとおりである。以下、併せて「本件事務室部分」と  
いう。）の使用許可（地方自治法238条の4第7項）を受け、組合事務所  
として使用していた。（甲A78、B7、D8、E7）

(3) 本件事務室部分の使用不許可処分に至る経緯

ア 原告らは、従前、本件事務室部分の使用料について、80%の減免率を  
適用されていたが、平成22年3月31日、被告との間で、同減免率を段  
階的に変更し、平成22年度は70%、平成23年度は60%、平成▲年  
度以降は50%とすることに合意し、その旨の確認書を作成した。

（甲B6、C7、D9、E6、弁論の全趣旨）

イ 平成▲年▲月▲日の市長選挙（以下「本件市長選挙」という。）に当選  
し、同年▲月▲日に就任した大阪市長P10（以下「市長」という。）は、  
同月24日に開催された被告の戦略会議において、労働組合に対する事務  
室使用料の減免措置について、「▲年度までは覚書があるのなら、僕は▲  
年度から減免なしということで考えているので、よろしく願います」と  
発言した。（甲A3）

ウ 平成23年12月26日、大阪市会（以下「市会」という。）交通水道委員会において、P11議員から、被告交通局（以下、単に「交通局」という。）職員の内部告発に基づき、勤務時間中に選挙活動をするためにバス乗務時間の少ない特殊ダイヤによって従事した者がいること、引出しに「選挙関係」というラベルが貼られ、その中に選挙活動関係の書類が多量に入っている机があること、事業所の公用電話が選挙活動に使用されていることが指摘された。同局の担当者は、職員2名がバス乗務以外の業務に偏って従事していたこと、組合活動を行うため本来の終業時刻より早く退勤した者がいたことを確認した旨回答した。また、同議員が、同局の本局庁舎内においても、本件市長選挙前に前市長の推薦者カードが勤務時間内に配布されたり、選挙期間中に候補者を支援する内容の労働組合の新聞が数回にわたり卓上に配布されていると聞き及んでいる旨指摘したのに対し、同局の担当者は、指摘された事実を調査し、厳正に対処する旨述べた。さらに、同議員から、答弁を求められた市長は、次のとおり発言した。

「まず、組合側にはこれまでの考えというか、そういうことをリセットしてもらわなきゃいけないと。今までは組合が推したトップが当選してきたもんですから、それぐらいは許されてきたことがあるんでしょうけれども、僕は一切許しません。一度、組合と今の市役所の体質についてはグレートリセットをして、一から考え直したいというふうに思っています。今まで認められてきた組合活動についても一回リセット。まずは厳格に、まずは認めない方向からどこまで法的に認められるのか、それは法的に認められるとしても、別にそこまで認める必要がないのであれば認めません。組合の事務所も、どうもこの地下にあるんですかね。その家賃については減免ということがあったらしいんですが、それも認めませんし、先ほどの幹部会議で僕は方針を示したんですが、組合の政治活動自体は—これは法的には、特に現業職の場合には政治活動は認められてますけれども、公の

施設の中での政治活動というのは—これは公の施設はいろんな政党支持者の人からの納税で支えられている施設なわけですから、そんなところで政治活動なんてするのはあってはならないことである中で、次々といろんな問題が出てきますから、事務所には公のこの施設からまず出ていってもらうというところからスタートしたいと。ですから、地下の事務所とか、それから交通局にもいろいろ入ってるんですかね、事務所。だから、まずそこから出ていってもらって、まずはそこからスタートかなというふうに思っています」(甲A4)

エ 平成▲年12月28日、市長は、市会定例会の施政方針演説の中で、次の発言をした。

「大阪市役所の組合問題にも執念を燃やして取り組んでいきたいと考えております。大阪市役所の組合の体質はやはりおかしいという風に率直に感じます。この庁舎内で、政治活動をするのは、これは当然許されません。(中略)組合が、この公の施設で、政治的な発言を一言でもするようなことがあれば、これは断じて許せません。(中略)組合を適正化する、ここにも執念を燃やしていきたいと思っております。(中略)大阪市役所のこの組合の体質というものが、今の全国の公務員の組合の体質の象徴だと思っております。ギリシャをみてください。公務員、公務員の組合という者をのさばらしておくと国が破綻してしまいます。ですから、大阪市役所の組合を徹底的に市民感覚にあうように是正、改善していくことによって、日本全国の公務員の組合を改めていく、そのことにしか日本の再生の道はないというふうに思っております」(甲A5)

オ 平成▲年12月30日、市長は、被告の幹部職員に対し、次の4通の電子メールを送信した。

(ア) 午後2時59分の電子メール

「市の組合は、下記の通り完全な政治活動をやっています。大阪都構

想に真っ向から反対。現行法上認められる組合の政治活動は否定しませんが、公金を投入することは一切止めます。公金には大阪都構想到賛成の市民の税金も含まれ、今回の選挙結果を踏まえれば、都構想到賛成のほうが上回ったと判断せざるを得ません。少なくとも<sup>ママ</sup>組合の主張よりも、P 1 2の主張が市民の支持を受けました。にもかかわらず、組合にP 1 2支持者の税を入れる必要性も理由もありません。総務局長が組合と覚書を交わしていますが、これは行政行為であり、政治的な民意が、行政行為に縛られるというのは本末転倒です。組合への家賃減免は直ちに止めます。庁舎内で政治活動をすることは認めませんので、組合の立ち退き手続きを直ちに始めたいと思います。年明けに大阪市としての機関決定をします。反論等はそのときをお願いします。このような僕の感覚に、市役所も合わせてもらわなければなりません。組合問題について、年明けに課題整理をするよう総務局に指示をしましたが、このような感覚での整理をお願いします」(甲A 3 5)

(イ) 午後3時30分の電子メール

「まず組合適正化を施政方針演説の軸としたことを、幹部は徹底して認識すること。これまでの価値観を変えてもらわなければなりません。

(中略) 組合適正化制度を作ります。(中略) 公の施設内での便宜供与は禁止。賃料をとっている事務所(これも早期に退去を求めます)を除いて、まず公の施設内での組合への便宜供与は全て完全に止めます。

(中略) ここはこれまでの価値観を転換し、厳格にルール化します。意見交換、協議等もつてのほか。法的に認めら<sup>ママ</sup>ている最低限の交渉しか認めません。以上のルールを破った、所属、職員には厳罰です」(甲A 6)

(ウ) 午後7時47分の電子メール

「このような政治活動が組合に認められるとしても、その組合に公金を投じる必要性と理由が全く分かりません。P 1 2を支持する納税者の

税を、この組合に投じることは、政治的な意味において有権者への裏切りとなります。行政は政治に規定されます。行政が政治を規定するのではありません。家賃減免や公の施設の利用便宜供与等、このような組合に税金を入れる理屈を、僕に提示して下さい。僕を納得させて下さい。納得できなければ、直ちに家賃減免などは中止、公の施設からは退去してもらいます」(甲A36)

(エ) 午後11時22分の電子メール

「対組合関係適正化条例を制定します。P13さん、すみませんが、<sup>ママ</sup>条案の作成にお力をお貸し下さい。組合を縛ると不当労働行為となりかねないので、あくまでも市役所組織を縛る条例とします。(中略)政治活動をする公務員組合に公の税を投入すること(本来徴収すべき金員の減免)は、当該組合の政治的主張と相反する政治的主張を持つ市民の税金を投入することになる。(中略)〈項目〉(中略)組合に対する便宜供与の厳禁(中略)P13特別顧問、P14特別顧問を中心に、関係部局によって案の作成をお願いします」(甲A63の6)

カ 平成▲年1月4日、市長は、年頭挨拶において、労働組合等に対するスタンスを適正化する条例を制定する意向を表明した後、記者会見において、前月24日に本件事務室部分の使用料の減免を止めると述べていたにもかかわらず、同月26日に市会で労働組合等の政治活動が問題になるや否や、労働組合等の退去を求めるようになったことについては、市会で労働組合等による不適切な政治活動が指摘されたことを重く受け止め、行政判断を変えたものである、また、本件市長選挙において労働組合等が市長を批判する政治活動を行った以上、選挙結果により政治的リスクを負うべきであり、労働組合等に対する便宜供与をリセットすることで対応したい、さらに、ガイドラインではなく条例の形式を選択した理由について、労働組合等との関係を適正化するルールや大阪市役所の政治活動のルールは、時の



市長や時の権力によって簡単に替えられる内部規範では不十分であり、市民を代表する議会の承認を得た条例でなければならない、などと述べた。

(甲A7, 37)

キ 平成▲年1月12日、市長は、記者会見において、労働組合等は政治団体であるから、どうしても労働組合等の事務所を市本庁舎内に置かせなければならないのであれば、本件事務室部分については、公募にして、同じ政治団体であるP12にも応募させて、その事務所を地下に移転させたいと述べた。(甲A50)

ク 平成▲年1月20日、市会決算特別委員会において、P11議員は、被告の総務局長に対し、平成22年3月に同局長が原告らとの間で平成▲年度以降についてまで使用料の減免に関する確認書を締結したことについて、便宜供与を行ったという自覚はあるのかと質問したところ、同局長は、市長の方針を受け、労働組合等の事務室の使用許可については、平成▲年度以降は許可せず、速やかに退去を求めていきたいと考えている、現在許可している庁舎スペース便宜供与についても取り消すことを、平成▲年1月18日付けで各局及び各労働組合等に通知した旨述べた。

(甲A39, C6, D6, 弁論の全趣旨)

ケ 平成▲年1月25日及び同月26日、被告の総務局の担当者らが、原告らの事務局を訪れ、被告が新たなスペースを必要とするので、平成▲年度における本件事務室部分の使用許可をしない方針である旨を告げた。

(乙28, 証人P15)

コ 平成▲年1月30日、被告は、原告らそれぞれに対し、①原告らが使用していた本件事務室部分について平成▲年度以降は行政財産の目的外使用許可を行わない方針である旨、②原状回復のうえ、同年3月31日までに本件事務室部分から退去することを求める旨の文書を交付した。

(甲B1, C1, D1, E1, F1)

サ 原告P1は平成▲年2月13日に、その余の原告らは同月22日や23日に、被告に対し、本件事務室部分の明渡しを求める理由について具体的な説明と協議を求めて団体交渉を申し入れたが、被告は、原告P1に対しては同月20日、その余の原告らに対しては同月28日に、上記事項が地方公務員法55条3項にいう管理運営事項に該当することを理由として上記申入れには応じられない旨回答した。

(甲B4, 5, C4, 5, D4, 5, E4, 5, F4, 5)

(4) 平成▲年度の使用不許可処分

原告らが、平成▲年2月13日、被告に対し、本件事務室部分の各自使用部分につき、使用期間を同年4月1日からの1年間として、行政財産の使用許可申請をしたところ、市長は、同年2月20日、いずれの申請も不許可とする処分(以下、併せて「平成▲年度不許可処分」という。)をした。同不許可処分を告知した書面には、理由として、「組織改編に伴う新たな行政事務スペースが必要になること等から、貴組合から申請されている(面積の記載)については、事務室として使用することを予定している。」と記載されていた。その際、被告は、原告らに対し、上記理由を敷衍して、「府市再編部門、危機管理室、情報公開室監察部、協働まちづくり室の事務室が狭隘のために約860㎡の事務スペースが不足しております。」と記載した書面を交付した。

(甲B2, 3, C2, 3, D2, 3, E2, 3, F2, 3, 乙33の1ないし5)

(5) 原告らの明渡しなど

ア 原告P2を除く原告らは、平成▲年3月16日、本件事務室部分の明渡しを求める被告の行為が不当労働行為であるとして、大阪府労働委員会(以下「府労委」という。)に対し、救済申立てをした。(甲A21)

なお、府労委は、平成▲年2月20日、被告に対し、平成▲年度不許可

処分が府労委において不当労働行為であると認められ、今後このような行為を繰り返さないようにする旨記載した文書を上記原告らに手交することを命じる救済命令を発した。(甲A77)

イ 原告らは、平成▲年3月31日までに本件事務室部分を明け渡し、被告は、同年4月1日、同部分を危機管理室、総務局監察部、行政委員会事務局選挙部に割り当てた。

(甲B7, D8, 乙19の2, 証人P16, 同P15, 同P17)

ウ 原告らは、同年4月19日、当庁に平成▲年度不許可処分の取消しなどを求める訴訟を提起した。(第1事件)

(6) 大阪市労使関係に関する条例(平成▲年大阪市条例第79号。以下「本件条例」という。)の制定

ア 平成▲年5月23日、被告は、原告P1との間で団体交渉を行い、便宜供与については、「労働組合等に対する便宜供与は、健全な労使関係が確保されるまでは行わない」というルールを条例化することを提案し、その後、両者は、同月28日、同年6月4日及び同月6日と、3回にわたり交渉を重ねた。被告は、同月4日の交渉において、本件条例12条について、「労働組合等に対する便宜供与は、適正かつ健全な労使関係が確保されていると認められない限り、原則として行わないものとする」との案を提示した。(甲A45の1・2, A46ないし48)

イ 平成▲年6月14日、被告は、原告P1との交渉において、本件条例12条について、上記アの案が最終である旨を告げた。(甲A46)

ウ 平成▲年6月20日、被告の担当部局である人事室が、市長に対し、本件条例12条の案として、上記アの案を示したところ、市長は、「適正かつ健全な労使関係が確保されていると認められない限り、原則として」という文言について、適正かつ健全な労使関係にあると判断される労働組合等に対しては個別に便宜供与を行うことができるとの誤解を招くことを理

由として、その削除を命じた。（弁論の全趣旨）

エ 平成▲年6月22日、被告は、原告P1との交渉において、上記ウの市長の指示に従い、本件条例12条について、内容は変わらないが、文言をより明確化するとし、「労働組合等の組合活動に対する便宜の供与は、行わないものとする」と修正する案を示した。これに対し、原告P1は、過去4回の交渉で積み上げられた内容から大きく後退するものであるとして強く抗議したが、同月27日の交渉において、被告は、同月22日に提示した内容が最終案であるとし、同原告との交渉を終了させた。

（甲A46，48，49）

オ 上記エの内容の条例案は、同年7月27日、市会で原案のとおり可決され、同月30日の公布を経て、同年8月1日施行された。同条例には、次の条項が定められている。（甲A34の1，乙10）

「（目的）

第1条 この条例は、労働組合等と本市の当局との交渉の対象となる事項の範囲、交渉内容の公表等に関する事項等を定めることにより、適正かつ健全な労使関係の確保を図り、もって市政に対する市民の信頼を確保することを目的とする。

（便宜供与）

第12条 労働組合等の組合活動に関する便宜の供与は、行わないものとする。」

(7) 平成▲年度の使用不許可処分等

ア 原告らが、平成▲年2月27日、被告に対し、本件事務室部分の各自使用部分につき、使用期間を同年4月1日からの1年間として、行政財産の使用許可申請をしたところ、市長は、同年3月18日、いずれの申請も不許可とする処分（以下、併せて「平成▲年度不許可処分」という。）をした。同不許可処分を告知した書面には、理由として、「①本件条例12条

において、労働組合等の組合活動に関する便宜の供与は行わないこととしているため、②市本庁舎内に余剰スペースが存在しないため」と記載されていた。(甲A76の1ないし5)

イ 原告らは、同年4月5日、当庁に平成▲年度不許可処分の取消しなどを求める訴訟を提起した。(第2事件)

(8) 平成▲年度の使用不許可処分等

ア 原告P3が、平成▲年2月25日、その余の原告らが、同月26日、被告に対し、本件事務室部分の各自使用部分につき、使用期間を同年4月1日からの1年間として、行政財産の使用許可申請をしたところ、市長職務代理者副市長P18は、同年3月11日、いずれの申請も不許可とする処分(専決又は代決。以下、併せて「平成▲年度不許可処分」といい、平成▲年度不許可処分及び平成▲年度不許可処分をも含めて「本件各不許可処分」という。)をした。同不許可処分を告知した書面には、理由として、平成▲年度不許可処分の理由と同一の理由が記載されていた。

(甲B9・C9・D11・E8・F6の各1ないし3)

イ 原告らは、同月31日、当庁に平成▲年度不許可処分の取消しなどを求める訴訟を提起した。(第3事件)

2 争点及び争点に対する当事者の主張

(1) 本件各不許可処分の違法性

ア 総論

(原告らの主張)

(ア) 本件各申請は、本件事務室部分を組合事務所として組合活動の拠点として使用することを目的とするものであるが、原告P1、同P2及び同P3においては、昭和57年の市本庁舎建設以来、原告P5、同P6及び同P4においては、平成18年以来、本件各不許可処分まで、特段の労使協議もなく毎年便宜供与としての許可処分が繰り返され、一度も

退去を求められることもなく、平成18年8月頃には原告P4は市教委の要請で市本庁舎外から市本庁舎内に移転している上、平成22年3月31日には使用料の減免率について、同年度のみならず平成23年度及び平成▲年度以降についても合意をしていた。これらによれば、被告が原告らに対し本件事務室部分を組合事務所として使用させることにつき、事実上の労使合意が形成されていたことが推認でき、原告らは、被告から、毎年市本庁舎内に組合事務所の使用許可を受ける客観的に合理的な期待権を有していた。したがって、本件各申請において、許可権者の裁量権は、上記労使関係による制限を受ける。

(イ) したがって、被告において、以下のとおり、市長が不当労働行為意思を明らかにしながら、上記継続的便宜供与を合理的な理由なく一方的に破棄することは不当労働行為を構成する。

すなわち、本件各不許可処分の実理由は、本件市長選挙において被告の労働組合等のすべてが市長の対立候補を支持したことにある。市長は、これに立腹し、就任以降、明らかに労働組合等に対して嫌悪を示し、組合攻撃を公言するなど不当労働行為意思を明らかにして、矢継ぎ早に労働組合つぶしの政策（職員と労働組合等との関わりに関する職員アンケートの実施、チェックオフの廃止、本件条例の提案、便宜供与を認める労働組合等との基本協定の破棄）を実施したのであり、平成▲年度不許可処分はその中の一つである。

(ウ) そして、本件各不許可処分が労働組合法（以下「労組法」という。）

7条に規定する不当労働行為に該当する場合は、同法の適用がある原告P2以外の原告らとの関係のみならず、同法の適用がない原告P2との関係でも、国家賠償法上も公序に反するものとして違法と評価されるのはもちろん、違法な権限の濫用及び労働組合等に対する弱体化攻撃という他事考慮によってなされた違法な処分として、上記各処分の取消原因

となる。

(被告の主張)

(ア) 地方自治法 238 条の 4 第 7 項によれば、本件各不許可処分が違法とされるためには、①本件事務室部分について、本件各不許可処分を行ってまで行政事務スペースとして自己使用させる必要がないと判断される必要がある、その上でさらに、②同部分について組合事務所として使用させないことが市長の裁量権の逸脱・濫用に該当すると判断される必要がある。

(イ) 原告らは、本件各不許可処分が労働組合等を弱体化させる目的・意図で行われたもので、他事考慮により裁量権の逸脱・濫用が認められ違法であると主張するが、以下のとおり、組合弱体化を目的とするものではない。

a 市長は、施政方針演説要旨（甲 A 5）にもあるとおり、労働組合等を嫌悪・敵視しているのではなく、市民の目から見て不適切と受け取られるおそれのある市役所と労働組合等とのこれまでの関係を適正化することを志向している。

b 被告は、原告らに対し、①組合事務所のための本件事務室部分の行政財産の目的外使用許可、②チェックオフ、③P 7 に対する職務免除等の便宜供与を廃止するにあたっては、以下のとおり、可能な範囲で丁寧な対応を行っている。

(a) ①については、その方針を事前に伝えている。

(b) ②、③については、原告らの理解を得るべく繰り返し団体交渉を行った。

c 被告において不許可処分を行う方針を決定した平成▲年 1 月 12 日の被告総務局内での局議（以下「平成▲年 1 月の局議」という。）においても、労働組合等の弱体化を目的とした議論は行われていない。

(ウ) 仮に、本件各不許可処分が労組法上不当労働行為であると認定されたとしても、上記(ア)①の事実が認められない場合には、行政庁としては、目的外使用許可をすることは法によって禁止されているのであり、不許可処分は適法である。

仮に、上記(ア)①の事実が認められる場合であっても、不当労働行為に該当すると判断されたことのみによって直ちに裁量権の逸脱・濫用に該当するものではなく、平成▲年度及び平成▲年度各不許可処分については本件条例が無効と判断される必要がある。

イ 平成▲年度不許可処分の違法性

(原告らの主張)

(ア) 平成▲年度不許可処分は、「組織改編に伴う新たな行政事務スペースが必要になるため」に行われたものではなく、前提事実(3)から明らかなおり、交通局職員の内部告発を端緒として、市長の労働組合等敵視政策の一環として、原告らを弱体化させる目的で行われたものであるから、裁量権の逸脱・濫用として違法というべきである。

(イ) 平成▲年度不許可処分当時、市本庁舎の行政事務スペースが不足していたこと、及び同年度の組織改編に伴い、新たに約860㎡の行政事務スペースが必要となったことは、いずれも否認する。それは、以下のとおり、真の理由ではない。

a 被告は、平成▲年度以降も市本庁舎内に組合事務所を置くことを前提としていたにもかかわらず、平成23年12月26日の市会交通水道委員会でのP11議員のP8の組合員に関する内部告発に基づく質問(前提事実(3)ウ)を端緒に、立ち退きを求める方針に変更し、その際、上記の行政事務スペース不足という理由は一切出てきていなかった。

b 被告が平成▲年1月の局議の資料として使用したと主張する乙2は、



表題等，記載されるべき事項が記載されていない上，作成日付について被告の主張が変遷したり，当時は募集要項すら作成されていないなど，防災アドバイザーが計上されているなど，平成▲年1月10日に作成されたとするには不自然な点がある。また，平成▲年度の組織再編が反映されていないこと，内容においても同年4月1日の実際の利用状況と大きな齟齬があること，市本庁舎の職員が漸次減少していること，約860㎡の行政事務スペースの不足が生じているという被告の主張によれば，本件事務室部分合計約760㎡の明渡しを受けても約100㎡が不足し，原告ら以外の組合事務所部分約45㎡も含めると約145㎡の行政事務スペースの不足が生じ，行政事務が停滞するはずであるにもかかわらず，被告はその解消のための措置を何ら講じていないことなどを考慮すると，事後的につじつま合わせのために作成されたものにすぎない。

c 被告は，市本庁舎において，他の目的外使用許可をしている部分や余剰スペースの活用すら検討しておらず，原告らに対して，一方的に退去通告や不許可処分を行うのみで，代替物件の提供の検討や原告らと明渡し条件の調整を図ることもせず，原告らから求めがあったにもかかわらず，行政事務スペースの不足について協議はおろか，説明さえしなかった。

(ウ) 被告は，本件訴訟において，平成▲年度不許可処分の理由として，市本庁舎内で労働組合員等による政治活動が行われるおそれを完全に払拭する必要があることを追加するが，これは行政手続法8条1項から許されない。

なお，被告の職員が庁舎内で政治活動を行うことは全く許されないわけではなく，職務時間外に，職務上の地位を利用することなく行う政治活動は，違法でも不当でもない。また，市本庁舎内や本件事務室部分に

において、違法な政治活動が行われた事実もない。

さらに、労働組合等はその事務所が市本庁舎外にあっても、同庁舎内で政治活動を行うことは可能であるから、原告らの事務所を市本庁舎から退去させることと、原告らの政治活動が行われるおそれを完全に払拭することとの間には関連性がない。

(被告の主張)

(ア) 平成▲年度不許可処分の理由は、①組織改編に伴う新たな行政事務スペースが必要となること、及び②前提事実(3)ウのとおり、庁舎内で労働組合員等による政治活動が行われていた事実が明らかとなり、以後、庁舎内で労働組合員等による政治活動が行われるおそれを完全に払拭する必要があったことであり、同処分に裁量権の逸脱・濫用はない。

処分の同一性に影響しない限り、処分理由を追加することは許される。

市長は、労働組合等を嫌悪・敵視しているのではなく、前提事実(3)エの施政方針演説にもあるように、市民の目から見て、不適切と受け取られるおそれのある、被告と労働組合等とのこれまでの関係を適正化するという意図に基づき、本件事務室部分の目的外使用を不許可としたにすぎず、何ら原告らの団結権等を侵害していない。

(イ) 上記①の具体的内容は、次のとおりである。

すなわち、被告は、平成▲年度の組織改編（政策企画室府市再編担当の新設（平成23年12月）、情報公開室監察部及び危機管理室の各増員等）及びもともと狭隘であった協働まちづくり室の拡張に伴い、新たに約860㎡（政策企画室府市再編担当285.8㎡、情報公開室監察部98.8㎡、危機管理室348.9㎡、協働まちづくり室125.8㎡）の行政事務スペースが必要となったため、平成▲年1月の局議において、本件事務室部分を行政事務スペースとして使用することを決定した。

実際、平成▲年度不許可処分等により被告において自己使用が可能となった行政事務スペース（市本庁舎地下1階合計面積712.29㎡）については、同年4月1日から、総務局監察部（旧情報公開室監察部）及び危機管理室の事務室として、事務室レイアウト変更に伴う改修工事を行ったスペースについては、同年5月21日より、行政委員会事務局選挙部（旧選挙管理委員会事務局）の事務室として使用している。

原告は、前記必要性が体面上のとしてつけた理由にすぎないと主張するが、以下のとおり理由がない。

a 本件事務室部分を行政事務スペースとする方針を決めたのは、同年1月の局議であるが、その必要性については、以下のとおり、平成23年度当初より認識され、検討が行われてきた。

(a) 例えば、危機管理室には、同年3月11日に東日本大震災が発生したことにより、震災支援対策室が設置されたが、同年度の行政事務スペースは既に確定されており、危機管理室内にそのスペースを確保できず、やむを得ず市本庁舎地下1階の総務局分室の一部を急遽使用中止した上で、震災支援のための総合窓口とするなどできる限りの対応を行ったが、上記スペース不足の解消には至らなかった。

(b) また、同年12月19日には、政策企画室に府市再編担当が発足したが、新たな行政事務スペースを確保することができず、市本庁舎5階の同室内の会議室を一時的に利用し、平成▲年1月30日に協働まちづくり室が市本庁舎5階から地下1階の総務局庁舎管理スペースに移転した後は、同室のスペース（200㎡）を使用することを余儀なくされていた。

b なお、事務室面積算定基準（乙1）により所属ごとの階級別人数をもとに画一的に算定される基準面積は、あくまでも各所属に対して行

政事務スペースを配分する際の基準であり、建物構造上の制限や各所属に必要な設備の状況や各所属の担当する業務内容等をも考慮して具体的な配置面積を決めているのであるから、市本庁舎全体で必要とされる行政事務スペースの基準面積に変更がないことや、基準面積よりも実際の配置面積の方が広いことから、行政事務スペースの必要性がないとはいえない。

- c 上記局議の資料として作成された乙2に不自然な点はなく、必要になった行政事務スペース（約860㎡）を共用会議室（総面積約815㎡）で補おうとすると行政事務の遂行上支障が出るし、郵便局や食堂等の目的外使用許可をしているスペースを不許可にすることはできないし、他に余剰スペースもなく、代替物件を提供したり、明渡し条件等について事前に調整すべき法的義務もない。

したがって、原告らに対し本件事務室部分の使用を許可すれば、市本庁舎の本来用途である行政事務スペースとしての使用を妨げることとなるから、地方自治法238条の4第7項により、その目的外使用を許可することができないことは明らかであったものであり、平成▲年度不許可処分は適法である。

- (ウ) 仮に平成▲年度不許可処分の前記①の理由が認められないとしても、当然に目的外使用許可をしなくてはならないものではなく、合理的な裁量判断により使用許可をしないこともできる。

そして、前記②については、前提事実(3)ウのとおり、庁舎内で労働組合員による政治活動が行われていた事実が明らかとなったところ、市長は、労働組合員等によって、市本庁舎内で政治活動が行われれば、それが違法でない場合であっても、住民の行政の中立的運営に対する信頼が損なわれるから、公用に供される市本庁舎内で政治活動が行われること自体が、庁舎の本来的目的に鑑みてふさわしくないと判断して、前記

②の理由により同不許可処分を行ったものであり、裁量権の逸脱・濫用はない。

ウ 平成▲年度及び平成▲年度各不許可処分の違法性

(原告らの主張)

(ア) 平成▲年度及び平成▲年度各不許可処分の理由とされている本件条例12条は、後記(イ)のとおり、違憲又は違法により無効である。

また、平成▲年以降、本市庁舎の行政事務スペースの不足について、新たな事情は生じておらず、市本庁舎内に余剰スペースが存在しなかったとはいえないことは、平成▲年度不許可処分と同様である。

そして、上記各処分は、平成▲年度不許可処分と同様、市長の一連の労働組合等敵視政策の一環として、原告らを弱体化させる目的で行われたものであるから、裁量権の逸脱・濫用として違法というべきである。

(イ) 本件条例12条は、次のとおり、違憲又は違法により無効であり、仮に無効とされない場合は、同条にいう便宜供与は、新たな便宜供与に限定解釈すべきである。

a 本件条例12条は、労使慣行や労使協定により確立した便宜供与を廃止するものであるから、労組法7条3号に違反する。

b 本件条例12条は、労働組合等の組合活動に対する便宜供与について、首長の裁量権を完全に奪うものであるから、地方自治法238条の4第7項に違反する。

c 本件条例12条によれば、便宜供与について団体交渉を行うことができなくなるから、同条は、労組法7条2号、地方公務員法55条1項、憲法28条に違反する。

d 本件条例12条により、労働組合等は、他の団体が行政財産の目的外使用許可を受け得る場合であっても、労働組合等であるというだけの理由で、同許可を受ける可能性を奪われるから、同条は、憲法14

条に違反する。

(被告の主張)

(ア) 平成▲年度及び平成▲年度各不許可処分は、いずれも、①本件条例12条において、労働組合等の組合活動に関する便宜の供与は行わないこととしていること、及び②市本庁舎内に余剰スペースが存在しないことを理由としており、合理的な理由がある。

(イ) 上記①について、本件条例12条は、以下のとおり、違憲又は違法とはいえず、合憲限定解釈を行う必要もないから、これに基づく同各不許可処分に裁量権の逸脱・濫用はない。

a 被告においては、平成16年から17年にかけてのヤミ専従等、様々な職員厚遇問題が発覚し、それに対して制度改革を行ってきたものの、依然として労使間の不適切な関係が根強く残った状況において、交通局の職員が勤務時間中に無許可で職場を離脱して本件市長選挙に関連する組合活動を行っていた事案等が発覚し、調査の結果、労使間の不適切な様々な事案が報告されたため、「適正かつ健全な労使関係の確保を図り、もって市政に対する市民の信頼を確保する」ために、本件条例が制定・施行された。

本件条例12条は、被告による便宜供与が不適正ないし不健全な労使関係を生じさせる原因の一つであると考えられたことから、労使関係が適正化・健全化するまでの間は、一切の便宜供与を行わないこととしたものである。このように、包括的にあらゆる便宜供与を禁止の対象としたのは、一旦、ゼロベースで被告における労使関係のあり方を見直すため、仮に、不祥事事案に関係する便宜供与等に限って禁止した場合、禁止の対象外の便宜供与が不健全な労使関係の新たな温床となりかねないことから、その実効性を担保するためである。

したがって、一旦全ての労働組合等に対する便宜供与を止めた後、

将来、適正かつ健全な労使関係が確保できていると認められる状況になれば、改めて同条を改正することにより便宜供与を行うことがあり得ることは、本件条例の成立時から予定されている。

- b 労組法が、労働組合の自主性を担保する趣旨から同法上の労働組合に対する経理上の援助を原則として禁止していること（2条2号、7条3号）からすれば、同法7条3号が条例による便宜供与禁止を許容していないとは解されないし、本件条例の上記目的と労組法1条の自主性確保の目的とは何ら阻害関係にない上、同法が使用者に便宜供与を義務づけているものではなく、本件条例12条の適用によって、同法の効果が阻害されることもない。

便宜供与を一方的に合理的な理由なく打ち切ることは不当労働行為に該当するという見解に立つとしても、労組法が便宜供与を新規か継続かで区別せずにそれに対して消極的立場をとっていることからすると、継続的な便宜供与の打切りの問題は、具体的な使用者の行為が不当労働行為に該当するか否かの場面で考慮されるべきであって、同条が法令に違反するか否かについて判断する際に考慮されるべきではない。

したがって、本件条例12条は、同法に違反しない。

- c 本件条例12条は、行政財産の目的外使用許可について定めるものではなく、それに関する地方自治法に基づく市長の権限を制約することを目的とした規定でもないし、同規定により首長の裁量権が根本的に消滅するものでもない。

仮に、同規定が、首長の裁量権を一定程度制約するものであるとしても、目的外使用を例外とする地方自治法238条の4第7項の原則に沿った制約をするにすぎないから、同項の目的・効果を阻害するものではない。さらに、行政財産の管理に関する首長の権限が条例によ

り一定の制約を受けることは当然であり、本件条例12条は、同法238条の4第7項に違反しない。

d 労組法7条2号は、便宜供与について定めたものではないし、地方公務員法55条1項も、職員団体が当局に対して交渉を求める権利を認めたものではないから、本件条例12条により、原告らと被告との間で便宜供与に関する交渉ができなくなるとしても、これをもって、労組法7条2号や地方公務員法55条1項に違反することにはならない。

e 上記のとおり、使用者は便宜供与を義務づけられているものではなく、労組法も、上記のとおり、自主性確保の見地から、便宜供与を原則として禁止していることからすると、本件条例12条は、労働組合等の権利を奪い、団結権等を侵害するものではないから、憲法28条に違反しない。

f 本件条例12条は、被告による便宜供与が不適正・不健全な労使関係を生じさせる原因の一つであると考えられたことから、労使関係が適正化・健全化するまでの間は一切の便宜供与を行わないこととしたものであって、便宜供与を廃止することについて合理的な理由があるから、憲法14条に違反しない。

(ウ) 前記②の具体的内容は、次のとおりである。

すなわち、市本庁舎の行政事務スペースは、もともと慢性的に不足していたところ、平成▲年度の組織改編において、従前の都市制度改革室（平成▲年5月1日の職員数34人）が再編・拡充されて大阪府市大都市局（平成▲年4月19日の職員数102人、基準面積1001㎡）が設置されるとともに、市本庁舎以外の場所に分散配置されていた固定資産評価に係る路線価の付設に関する事務及び土地評価に関する企画事務を行う財政局の組織の市本庁舎への集約や、待機児童解消の施策を進め



るためのこども青少年局の拡充（平成▲年5月1日の職員数206人、基準面積1465㎡が、平成▲年4月19日には職員数257人、基準面積1813㎡となった。）等が決定され、さらに市本庁舎の狭隘化が進んだ（平成▲年5月1日の職員数2822人、基準面積2万0471㎡が、平成▲年4月19日には職員数2930人、基準面積2万1572㎡となった。）。そのため、被告は、平成▲年度及び平成▲年度も、平成▲年度から引き続き本件事務室部分を行政事務スペースとして使用する必要があった。

したがって、原告らに対し本件事務室部分の使用を許可すれば、市本庁舎の本来用途である行政事務スペースとしての使用を妨げることとなるから、地方自治法238条の4第7項により、その目的外使用を許可することができないことは明らかであり、平成▲年度及び平成▲年度各不許可処分は適法である。

## (2) 原告らの損害の有無等

（原告らの主張）

本件各不許可処分を行った市長の違法行為により、原告らが被った有形無形の損害を金銭に評価すれば、原告P1、同P2、同P3及び同P4について各年度につきそれぞれ200万円、同P5及び同P6について同じくそれぞれ100万円を下らない。

（被告の主張）

争う。

## 第3 当裁判所の判断

### 1 争点(1)（本件各不許可処分の違法性）について

#### (1) 判断枠組み

ア 地方公共団体の庁舎は、地方自治法238条4項にいう行政財産であり、当該地方公共団体の公用に供することを目的とするものである。したがっ

て、これを目的外に使用するためには同法238条の4第7項に基づく許可が必要であり、目的外使用を許可するか否かは、原則として、施設管理者の裁量に委ねられているものと解するのが相当である。すなわち、当該地方公共団体の庁舎の用途又は目的を妨げる場合には使用を許可することができないことは明らかであるが、そのような場合ではないからといって当然に許可しなくてはならないものではなく、行政財産である庁舎の目的及び用途と目的外使用の目的、態様等との関係に配慮した合理的な裁量判断により使用許可をしないこともできるものである。そして、施設管理者の裁量判断は、許可申請に係る使用の日時若しくは期間、場所、目的及び態様、使用者の範囲、使用の必要性の程度、許可をするに当たっての支障又は許可をした場合の弊害若しくは影響の内容及び程度、代替施設確保の困難性等許可をしないことによる申請者側の不都合又は影響の内容及び程度等の諸般の事情を総合考慮してされるものであり、その裁量権の行使が逸脱・濫用に当たるか否かの司法審査においては、その判断が裁量権の行使としてされたことを前提とした上で、その判断要素の選択や判断過程に合理性を欠くところがないかを検討し、その判断が、重要な事実の基礎を欠くか、又は社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限り、裁量権の逸脱・濫用として違法となるとすべきものと解するのが相当である（最高裁平成18年2月7日第三小法廷判決・民集60巻2号401頁参照）。

イ この点、当該地方公共団体に任用される職員をもって組織される労働組合等は、その勤務条件の維持改善を図ることを目的とするものであって、当該地方公共団体の庁舎内をその活動の主要な場とせざるを得ないのが実情であり、その活動の拠点として組合事務所を庁舎内に設置する必要性の大きいことは否定することができない。しかし、労働組合等にとって使用の必要性が大きいからといって、施設管理者において労働組合等の活動の

ためにする庁舎の使用を受忍し、許容しなければならない義務を負うものではないし、使用を許さないことが庁舎につき施設管理者が有する裁量権の逸脱・濫用であると認められるような場合を除いては、その使用不許可が違法となるものでもない。また、従前、組合事務所として利用するための1年間の使用許可申請を繰り返し許可してきたとしても、そのことから直ちに、従前と異なる取扱いをすることが裁量権の逸脱・濫用となるものではない。

ウ もっとも、先に述べたとおり、労働組合等が組合活動につき庁舎を利用する必要性が大きいことは否定できず、施設管理者においても、労働組合等に対しその活動の拠点として組合事務所を庁舎内に設置することを継続的に許可してきた場合には、それまでは、組合事務所として利用させることが、当該地方公共団体の庁舎の用途又は目的を妨げるものではなく、相当なものであったことが推認される上、それを以後不許可とすることによって、労働組合等の庁舎内での組合活動につき著しい支障が生じることは明らかである。

したがって、そのように従前と異なる取扱いをした不許可処分の違法性を判断するにあたっては、施設管理者側の庁舎使用の必要性がどの程度増大したか（そもそも組合事務所として使用をしていた労働組合等に退去を求めざるを得ない程度に庁舎を公用に供する必要性が生じた場合には、前述したとおり、当該地方公共団体の庁舎の用途又は目的を妨げる場合に該当するとして使用を許可することができない。）、職員の団結権等に及ぼす支障の有無・程度、施設管理者側の団結権等を侵害する意図の有無等を総合考慮して、施設管理者が有する裁量権の逸脱・濫用の有無を判断すべきである。

以上を前提として、本件について検討する。

(2) 平成▲年度不許可処分の違法性について

ア 理由①（組織改編に伴い新たな行政スペースが必要になること）について

(ア) この点、被告は、前記第2の2(1)イの被告の主張(イ)のとおり主張しており、確かに、前提事実(5)及び証拠（甲A56, 57, 65, 74, B7, 乙2, 18及び19の各1・2, 20の2, 21の1ないし7・10・11, 28, 29, 41, 45, 47, 証人P16, 同P15）によれば、①大阪市における行政事務スペースは市本庁舎を建設した当時から不足していた上、②本件市長選挙において大阪都構想を政策に掲げる市長が当選した後、平成23年12月に政策企画室府市再編担当が新設され、平成▲年度組織改編により大阪府市大都市局と改組されたが、発足当初は、5階の政策企画室内の会議室に所在し、平成▲年1月30日には地下1階の総務局庁舎管理スペースに移転した協働まちづくり室の後に移転したこと、③平成▲年4月1日以降は、本件事務室部分は、総務局監察部（旧情報公開室監察部）及び危機管理室の事務室として使用が開始されるとともに、改修工事を行ったスペースは、同年5月21日より行政委員会事務局選挙部（旧選挙管理委員会事務局）の事務室として使用が開始されていることが認められる。

(イ) しかし、被告が従前原告らに対し本件事務室部分の使用を許可していたにもかかわらず、平成▲年度から不許可処分を行うに至った経緯については、前提事実(3)及び証拠（甲A56, 57, 74, B7, 乙28, 29, 証人P15, 同P17）によれば、①原告P1, 同P2及び同P3は、現在の市本庁舎建設時から庁舎内を事務所として使用する許可を受けていたところ、被告は、平成18年度以降、本件各不許可処分に至るまで、毎年、原告らに対し、事前の折衝や協議を行うことなく本件事務室部分につき目的外使用許可を行い、その際に、本件各不許可処分と同一の理由で同部分の明渡しや縮小を求めたことはなかったこと、

②被告は、原告らに対して使用料の減免率の改定を求めた際も、原告らとの間で平成▲年度以降も本件事務室部分の使用許可が行われる前提で、その使用料の減免率を50%とする旨合意したこと（平成22年3月31日。前提事実(3)ア）、③市長も、平成23年12月24日の被告の戦略会議においては、平成▲年度以降も本件事務室部分の使用許可を行うことを前提として、同年度の減免率は上記の合意に従い50%とするものの、平成▲年度から使用料の減免を行わない旨の意向を表明していたこと、④ところが、市長は、平成23年12月26日の市会交通水道委員会において、労働組合等が本件市長選挙において自己の対立候補を支援する政治活動を行っていたという趣旨の指摘を受けるや、一転して、被告の職員が加入する労働組合等に対する便宜供与を全て廃止する方針へ転換し、市本庁舎内の組合事務所についても、平成▲年度から使用を許可しない意向を表明し、その際には、その理由として、庁舎内における労働組合等の政治活動の点を挙げるに止まり、市本庁舎における行政事務スペースの不足には全く言及せず、それ以後、この考えを被告の幹部職員に対する電子メールや記者会見等で強調し続け、労働組合等は政治団体であるから、どうしても組合事務所を市本庁舎内に置かせなければならぬのであれば、本件事務室部分については公募にして同じ政治団体であるP12の事務所を移転させたいとさえ述べたこと、⑤被告の総務局長は、平成▲年1月20日、市会決算特別委員会において、市長の上記方針を受け、本件事務室部分の使用許可については、平成▲年度以降は許可しない旨言明したこと、⑥被告の総務局の担当者らが、同月25日及び26日、原告らに対し、本件事務室部分の明渡しを求めたが、その理由の具体的な内容について詳細な説明はしなかったことが認められる。

以上の一連の事情によれば、市長は、平成23年12月24日までは、

原告らに対し、平成▲年度も本件事務室部分の使用許可を行う意向であったにもかかわらず、同月26日、突然に市本庁舎から組合事務所を排除する方向へと方針転換し、平成▲年度不許可処分を行うに至ったことが明らかである（以下、この方針転換を「本件方針転換」という。）。そして、平成▲年1月の局議において本件事務室部分を行政事務スペースとして利用することを決定したという被告の主張を前提としても、前提事実(3)の市長の一連の発言の内容とそれを受けて被告総務局長も平成▲年度不許可処分を行うことを言明していることに鑑みれば、平成▲年度以降、本件事務室部分の使用を許可しないことは、本件方針転換により上記局議がなされるより前に事実上決定していたものと認められる。

(ウ) 上記(ア)、(イ)によれば、被告の行政事務スペースは、市本庁舎建設当時から不足していたものの、被告は、少なくとも平成18年以降、それを理由に原告らに対し、本件事務室部分の一部なりとも明渡しを求めたことはなかった。また、被告が平成▲年度不許可処分の理由に掲げる行政事務スペースの不足に関する事情（前記第2の2(1)イの被告の主張(イ)）は、いずれも、市長が、平成23年12月24日の被告の戦略会議において、翌年度以降も本件事務室部分の使用許可を行うことを前提に、使用料の減免を行わない方針を表明するまでに生じていたものであるにもかかわらず、市長は上記表明を行ったものである。そして、その後、本件方針転換までに上記事情に特段変動が生じたとも認めるに足りないことを併せ考慮すると、上記事情が本件事務室部分の明渡しを求めざるを得ない程度の被告の庁舎使用の必要性を基礎付ける事情とは認めることができず、原告らに対し、平成▲年度において本件事務室部分の目的外使用許可を与えることが、庁舎の用途又は目的を妨げる場合に該当するということができない。

しかも、前述したとおり、市長が本件方針転換の際に、庁舎内におけ

る労働組合等の政治活動の点を挙げるに止まり、上記事情に全く言及せず、原告らに対しても、上記事情について具体的な説明をしなかった上、本件事務室部分については公募にしてP 1 2の事務所を移転させたいとさえ述べており、平成▲年1月の局議の前には、庁舎内で政治活動を行わないように労働組合等の事務室について検討するように指示をしていたこと（甲A 5 6・乙2 8・各3，4頁）を総合すると、平成▲年度不許可処分の主たる理由が、庁舎内における労働組合等の政治活動を巡る点にあり、行政事務スペースとして使用する必要性は大きなものではなかったことが推認できるというべきである。

イ 理由②（庁舎内で労働組合員等による政治活動が行われるおそれを完全に払拭する必要があること）について

（ア） この点、被告は、前記第2の2(1)イの被告の主張(ウ)のとおり、労働組合員等による政治活動が市本庁舎内で行われると、それが違法でない場合であっても、住民の行政の中立的運営に対する信頼が損なわれるから、上記活動が行われること自体が庁舎の本来的目的に鑑みてふさわしくないと判断したと主張している。

確かに、職員により違法な政治活動が市本庁舎内で行われれば、住民の行政の中立的運営に対する信頼が損なわれることは否定できないから、それが、例えば庁舎内の組合事務所における無許可専従行為として行われた場合のように、労働組合等に対し組合事務所としての庁舎の目的外使用許可を行った弊害と認定できる場合には、同行為の再発防止のために、従前の取扱いを変更して上記目的外使用の申請を不許可とすることは、裁量権の行使として許されるというべきである。また、職員の違法な政治活動が、労働組合等に対し組合事務所としての庁舎の使用許可を行った弊害とまでは認定できない場合であっても、同活動が労働組合等の指示に基づく場合はもちろん、同活動がそれらの労働組合等の政治方

針と合致する場合には、施設管理者が当該労働組合等に組合事務所としての庁舎の目的外使用許可を与えるか否かについての裁量権を行使する際の一つの考慮要素とすることまでは否定できないというべきである。

しかしながら、前述したとおり、労働組合等に対し、組合事務所としての庁舎の目的外使用を毎年継続的に許可してきた取扱いを変更して不許可にすることは、庁舎内での組合活動に著しい支障が生じるなど、職員の団結権等に及ぼす支障が大きいことは明らかであるから、発覚した職員の違法な政治活動と所属する労働組合等に対する組合事務所の使用許可との関連性が薄ければ薄いだけ、従前と異なる取扱いをした動機の不法性を推認させるというべきである。

(イ) この点、前提事実(3)ウのとおり、市会交通水道委員会において指摘された交通局に関する点については、職員2名がバス乗務以外の業務に偏って従事していたことや組合活動を行うため本来の終業時刻より早く退勤した者がいたことまでは認められるものの、それ以上の事実を認めるに足りる証拠はないし、仮に、交通局の庁舎内において違法な政治活動が行われた事実があったとしても、使用許可を受けていた組合事務所や同事務所が所在する市本庁舎内で違法な政治活動が行われたことを認めるに足りる証拠もないから、庁舎内に組合事務所が存在することと、職員により違法な政治活動が庁舎内で行われることとの高い関連性を認めることはできない。

また、被告の前記主張は、前提事実(3)によれば、市長の考え方に基づくものであるが、市本庁舎内の組合事務所における活動の実態を把握した上で、具体的な根拠に基づいて同事務所内で政治活動が行われるおそれがあると判断したとは到底認められず、平成▲年4月2日付けで第三者調査チーム（代表大阪市特別顧問P19）によって作成された「大阪市政における違法行為等に関する調査報告」においても、市本庁舎内



の組合事務所における政治活動については何ら触れられていないことからしても（乙22），推測の域を出ないものであって，同事務所内において政治活動が行われる蓋然性が高いともいい難い。

（ウ） 以上のとおり，被告が，平成▲年度不許可処分 の理由として主張している「庁舎内において労働組合員等による政治活動が行われるおそれ」については，労働組合員等の庁舎内での違法な政治活動と市本庁舎内に組合事務所が存在することとの高い関連性を認めることはできないし，また，市本庁舎内の組合事務所において政治活動が行われる蓋然性が高いともいい難い。

#### ウ 労働組合等の弱体化の意思の有無

（ア） 前提事実(3)によれば，市長は，平成23年12月26日の市会交通水道委員会において，労働組合等が本件市長選挙において自己の対立候補を支援する政治活動を行っていたという趣旨の指摘を受け，庁舎内の政治活動を認めず，組合事務所についても退去を求める方針を明らかにし，同月28日の施政方針演説において，庁舎内で政治活動を行うという労働組合等の体質が全国の公務員の組合の体質の象徴であるから，徹底的に市民感覚に合うように是正，改善していくと述べた上，同月30日には幹部職員にその旨の指示を行い，被告はその指示に従い，平成▲年度不許可処分を行ったことが認められる。

（イ） この点について，被告は，前記第2の2(1)アの被告の主張(イ)のとおり，市長の上記施策は，労働組合等を嫌悪・敵視するものではなく，労使関係の適正化を意図したものにすぎないと主張する。

しかし，労働組合等が庁舎内に活動拠点としての組合事務所を設置する必要性に鑑みれば，被告が労使関係の適正化を図るために，毎年継続的に行っていた労働組合等に対する組合事務所の使用許可という便宜供与を廃止し，明渡しを求めるにあたっては，職員の団結権等を不当に侵

害しないように配慮しなければならないのは当然であり、労使関係の適正化という目的と上記便宜供与の廃止という手段との合理的関連性、その廃止により労働組合等が受ける影響や他のより労働組合等に与える影響の小さい方策の有無を検討した上で、信義則上、明渡し期限の相当期間前に、労働組合等と団体交渉を行い、従前の取扱いを変更する理由について具体的に説明するとともに、明渡し時期も含む労働組合等の受ける不利益の軽減措置について誠実に交渉を行ってしかるべきである。

そして、前記(ア)の市長の一連の発言内容からすれば、市長の志向する労使関係適正化の中心的課題は、庁舎内における労働組合等の政治活動の防止にあると認められるところ、前述したとおり、市長は、それまでは、労働組合等に対し、庁舎内の組合事務所の使用を認める意向を表明していたにもかかわらず、市会交通水道委員会において、労働組合等が本件市長選挙において自己の対立候補を支援する政治活動を行っていたという趣旨の指摘がされるや、直ちに労働組合等に対し庁舎内から退去を求める方針を表明して本件方針転換をし、そのまま平成▲年度不許可処分を行ったものであり、幹部職員に対し、労働組合等の政治活動の実態を把握し、その上でそれを抑止するために労働組合等に対して組合事務所の退去を求めるのもやむを得ないかどうかなど、行おうとする施策が職員の団結権等を侵害するおそれがないか否かについて十分な検討を指示するなどして前記配慮を尽くした上で、原告らに対し、本件事務室部分の使用を許可しないこととしたものとは到底認められない。しかも、市長は、前提事実(3)オ(エ)のとおり、幹部職員に対する指示において、組合（労働組合等）に対する便宜供与の禁止を内容とする条例の名宛人を組合（労働組合等）とすると不当労働行為となりかねないと述べていることからしても、被告の職員が加入している労働組合等に対する便宜供与を一斉に廃止することにより、その活動に深刻な支障が生じ、

ひいては職員の団結権等が侵害されることを認識していたことは明らかであって、むしろ、これを侵害する意図をも有していたとみざるを得ない。

エ 小括

以上の事情をすべて考慮すれば、平成▲年度不許可処分は、重視すべきでない考慮要素（行政事務スペースとしての使用の必要性や組合事務所として庁舎の使用を許可することによる弊害のおそれ）を重視するなど、考慮した事項に対する評価が明らかに合理性を欠いており、他方、当然考慮すべき事項（労働組合等の団結権等に与える影響）を十分考慮しておらず、その結果、社会通念に照らし著しく妥当性を欠いたものといえ、市長の裁量権を逸脱・濫用したもので、その余の点を判断するまでもなく違法というべきである。

(3) 平成▲年度及び平成▲年度各不許可処分の違法性について

ア 検討の前提

前提事実(5)のとおり、原告らは、被告に対し、平成▲年度及び平成▲年度の本件事務室部分の使用許可申請を行った時点において、既に本件事務室部分を明け渡し、同部分は既に公用に供されていたが、このような状況は、前記(2)で述べたとおり、違法な平成▲年度不許可処分を前提とするものであるから、上記各不許可処分の違法性に関する判断は、平成▲年度において本件事務室部分の使用許可がなされていたことを前提に行うのが相当である。

そして、被告は、平成▲年度及び平成▲年度各不許可処分の理由として、①本件条例12条において、労働組合等の組合活動に関する便宜の供与は行わないこととしていること、及び②市本庁舎内に余剰スペースが存在しないことを主張するので、以下、順に検討する。

イ 理由①（本件条例12条の存在）について

(ア) 前提事実(3)，(6)及び弁論の全趣旨によれば，①市長は，本件方針転換により幹部職員に対し労働組合等への便宜供与の禁止を指示し，それを制度化するために，被告において本件条例の制定に向けた準備を進めたこと，②その際，本件条例12条は，立案段階の当初，「労働組合等に対する便宜供与は，適正かつ健全な労使関係が確保されていると認められない限り，原則として行わないものとする」という内容であったが，市長から，上記の条文では，適正かつ健全な労使関係にあると判断される労働組合等に対しては，個別に便宜供与を行うことができるとの誤解を招くとして，「適正かつ健全な労使関係が確保されていると認められない限り，原則として」という文言を削除するように命じられ，現在の条文と同じ文言の条例案になったこと，そして，③同条は，市会において，原案どおり可決され，その適用の方法について付帯決議がなされたような事情もうかがえないことが認められる。

そうすると，本件条例12条は，被告が労働組合等に対する便宜供与を行うことを一律に禁止し，施設管理者の裁量を一切認めない趣旨であると解される。

(イ) ところで，労組法7条3号は，使用者が，労働組合の運営のための経費の支払につき経理上の援助を与えることを，労働組合の自主性を侵害する不当労働行為として禁止するのを原則とし，例外的に最小限の広さの事務所の供与等を許容しているものの，使用者が組合事務所として使用するための施設の利用を労働組合等に許諾するかどうかは，原則として，使用者の自由な判断に委ねられており，使用者がその利用を受忍しなければならない義務を負うものではないから，権利の濫用であると認められるような特段の事情がある場合を除いては，使用者が利用を許諾しないからといって，直ちに団結権を侵害し，不当労働行為を構成するということとはできない。したがって，上記(ア)のとおり本件条例12

条が労組法7条3号が許容している便宜供与を一律に禁止しているから  
とって、直ちに労組法に違反するとはいえない。

しかしながら、地方公共団体は、労組法が適用される職員との関係で  
は、労組法により、同法7条が定める不当労働行為を行うことが禁止さ  
れるし、労組法が適用されない職員との関係においても、職員が結成し  
た職員団体は憲法28条が定める団結権等が保障され、それを違法に侵  
害してはならないのであるから、本件条例12条が労組法7条に違反し  
たり、憲法28条に違反すると評価される場合には、これが無効となる  
ことはいうまでもない。

(ウ) そして、前記(ア)の本件方針転換による市長の労働組合等への便宜  
供与の禁止の指示は、前記(2)ウで述べたとおり、それにより、その活  
動に深刻な支障が生じ、ひいては職員の団結権等が侵害されることを認  
識し、これを侵害する意図をも有していたとみざるを得ないものであり、  
本件条例も、上記の指示の制度化として、対象となる労働組合等との間  
の労使関係が適正かつ健全なものであるか否か、対象となる便宜供与が  
従前から継続して与えられていたものか否かを問わず、一律に便宜供与  
を禁止する内容とする本件条例12条を含む案が提出され、そのまま市  
会で可決されて制定に至ったというもので、従前労使関係において特段  
問題が生じていなかった労働組合等が、本件条例12条により、従前受  
けていた便宜供与を廃止されることに何らの合理的根拠も認め難いこと  
は明らかである。

この点、被告は、不祥事案に係る便宜供与等に限って禁止した  
場合、禁止の対象外の便宜供与が不健全な労使関係の新たな温床となり  
かねないと主張するが、上記弊害を防止するためには、不健全な労使関  
係になったと認められた時点で便宜供与を廃止するとしても十分足りる  
のであって、便宜供与の一律禁止を正当化する根拠になるとはいえない。

したがって、本件条例12条は、少なくとも同条例が適用されなければ違法とされる被告の行為を適法化するために適用される限りにおいて、明らかに職員の団結権等を違法に侵害するものとして憲法28条又は労組法7条に違反して無効というべきであり、上記各不許可処分の違法性を判断するに当たっては、独立した適法化事由とはならないというべきである。

ウ 理由②（市本庁舎内に余剰スペースが存在しないこと）について

この点、被告は、前記第2の2(1)ウの被告の主張(ウ)のとおり主張する。

(ア) しかし、前記(2)アで述べたとおり、被告が平成▲年度不許可処分の理由に掲げる行政事務スペースの不足に関する事情（前記第2の2(1)イの被告の主張(イ)）は、本件事務室部分の明渡しを求めざるを得ない程度の被告の庁舎使用の必要性を基礎付ける事情とは認めることができず、原告らに対し、平成▲年度において本件事務室部分の使用許可を与えることが、庁舎の用途又は目的を妨げる場合に該当するとはいえないし、前記処分の主たる理由は、庁舎内における労働組合等の政治活動を巡る点にあり、被告が主張するような行政事務スペースとして使用する必要性は大きなものではなかったことが推認できるというべきである。

(イ) 被告が主張する行政事務スペースの不足に関する事情のうち、平成▲年度不許可処分時以降、平成▲年度不許可処分時までに変動した主な点は、被告の前記主張によれば、平成▲年4月からの組織改編等による、大阪府市大都市局及びこども青少年局の拡充や財政局の組織移転等である。

しかし、前記(2)ウで述べたとおり、①平成23年末の市長の本件方針転換による市長の労働組合等への便宜供与の禁止の指示は、それによ

り、その活動に深刻な支障が生じ、ひいては職員の団結権等が侵害されることを認識し、これを侵害する意図をも有していたものであって、それに基づき、平成▲年度不許可処分や上記指示を制度化した本件条例の制定が行われたものであり、平成▲年度の上記組織改編も、その結果、本件事務室部分を原告らに組合事務所として使用させないことを前提に行われたものであることや、前述したとおり、②被告の主張する平成▲年度不許可処分時に行政事務スペースとして約860㎡が必要になったとの事情も、前記(ア)のとおり評価せざるを得ないこと、③被告の主張を前提とすれば、平成▲年度不許可処分時に必要とされた前記行政事務スペースは本件事務室部分の明渡しを受けても足りず、さらに、それ以降に前述したような事情がさらに生じたため、行政事務スペースは大幅に不足していた(乙47・7頁)のに、被告においては他の市本庁舎内の目的外使用許可について利用面積の減少等の方策を何ら行っていないこと(乙45・24, 25頁, 証人P16・9頁)を考慮すると、その後生じたものであるとして被告が主張する上記事情も、被告が平成▲年度不許可処分の理由に掲げる行政事務スペースの不足に関する事情と質的・量的に有意な相違があるとは認め難い。

#### エ 労働組合等の弱体化の意思の有無

前記イで述べたとおり、平成▲年度及び平成▲年度各不許可処分の主たる理由である本件条例は、市長の職員の団結権等を侵害する意図に基づく労働組合等に対する便宜供与の一律禁止の指示を制度化したものである。また、被告は、本件条例により一旦全ての労働組合等に対する便宜供与を止めた後、将来、適正かつ健全な労使関係が確保できていると認められる状況になれば、改めて同条を改正することにより便宜供与を行うことがあり得ることは、条例成立時から予定されていると主張するが(前記第2の2(1)ウの被告の主張(イ)a)、原告らから平成▲年度及び平成▲年度の

本件事務室部分に係る目的外使用許可の各申請がなされた際に、平成▲年度不許可処分により便宜供与が廃止されたことで労働組合等との間に適正かつ健全な労使関係が確保できたか否かという点について検討を行ったり、労働組合等とその点に関する誠実な交渉を行ったとも認めるに足りないことからすれば、平成▲年度及び平成▲年度各不許可処分においても、市長には、平成▲年度不許可処分と同様、職員の団結権等を侵害する意思が継続してあったと推認するのが相当である。

#### オ 小括

以上によれば、平成▲年度及び平成▲年度各不許可処分も、重視すべきでない考慮要素（行政事務スペースとしての使用の必要性）を重視するなど、考慮した事項に対する評価が明らかに合理性を欠いており、他方、当然考慮すべき事項（職員の団結権等に与える影響）を十分考慮しておらず、その結果、いずれも社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものといえるから、市長の裁量権を逸脱・濫用するものであり、その余の点を判断するまでもなく違法といわなければならない。

## 2 争点(2)（原告らの損害の有無等）について

### (1) 故意又は過失

前記1に判示したとおり、本件各不許可処分は、いずれも違法であるから、市長は、平成▲年度及び平成▲年度各不許可処分を行うについて、市長職務代理者大阪副市長は、平成▲年度不許可処分を行うについて、原告らに対し、故意又は過失により違法に損害を加えたものといえる。

なお、市長及び同職務代理者は、平成▲年度及び平成▲年度各不許可処分を行うに当たり、本件条例12条に従ったものであるが、同条は、前述したとおり、市長の職員の団結権等を侵害する意思のもとに行われた労働組合等に対する便宜供与の一律禁止の指示を制度化したものであることは前提事実(3)からも明らかであり、少なくとも被告の違法な行為を適法化するために



適用される限りにおいて無効であって、独立の適法化事由とはなり得ないと判断されることは知り得たというべきであるから、これに従ったとしても、少なくとも過失は免れない。

## (2) 損害額

原告らは、本件各不許可処分により有形無形の損害を被ったと主張している。しかしながら、原告らは、有形損害の内容については何ら主張していないから、これを認めることはできない。

他方、原告らは、本件各不許可処分により、団結権等を侵害され、相当程度の無形損害を被ったことが認められるところ、その損害額は、不許可処分に至る交渉経過や、突然に本件事務室部分の明渡しを余儀なくされ、その運営に多大の支障が生じたことなど、本件に顕れた一切の事情を総合考慮すると、原告P5及び同P6においては、平成▲年度不許可処分について25万円、平成▲年度及び平成▲年度各不許可処分について各5万円、その余の原告らにおいては、平成▲年度不許可処分について50万円、平成▲年度及び平成▲年度各不許可処分について各10万円と認めるのが相当である。

## 第4 結論

以上によれば、原告らの請求は、それぞれ主文の限度で理由があるから認容し、その余は理由がないから棄却することとして、主文のとおり判決する。

大阪地方裁判所第5民事部

裁判長裁判官 中 垣 内 健 治

裁判官 菊 井 一 夫

裁判官 笹 井 三 佳

(別紙)

物 件 目 録

大阪市本庁舎（大阪市 $\alpha$ 番所在）の地下1階のうち下記(1) ないし  
(5)記載部分（括弧内の数字は使用面積である。）

記

- (1) 原告P 1使用分  
別紙図面中アイウエアで囲まれた部分（133.89 m<sup>2</sup>）
- (2) 原告P 2使用分  
別紙図面中カキクケカで囲まれた部分（222.46 m<sup>2</sup>）
- (3) 原告P 3使用分  
別紙図面中セスシサセで囲まれた部分（222.46 m<sup>2</sup>）
- (4) 原告P 4使用分  
別紙図面中タチツテスセタで囲まれた部分（66.74 m<sup>2</sup>）
- (5) 原告P 5・原告P 6使用分  
別紙図面中ケクテツチタケで囲まれた部分（66.74 m<sup>2</sup>）

以 上